

地域福祉における佛教的活動

北 崎 耕 堂

(佛教大学助教授)

はじめに

社会福祉とは、社会参加が主体的にできない人びとに対する援助行為であり、そのための諸制度や諸政策の総称であると考えられているが、基本的には人間の福祉をめぐるところの社会的方策あるいは社会的努力であると考えられる。それでは、「福祉」とは何かということになると、これを広義にとらえると人間の幸福ということであり、狭義的には幸福追求のための生活条件の整備ということになる。しかもそれは、きわめて実践的であって、人間の生活条件を脅かす諸現象を排除するための社会的方策、あるいは社会的な取り組みであるということが出来る。したがって、

その社会福祉が対象とするのは、心身に何か障害を持っている人であるとか、あるいは独居老人や寝たきり老人のように、常に他からの援助・援護、介助・介護を必要とする人たちだけにとどまらず、老若男女すべての人たちなのである。

とくに、今日のように経済基盤の脆弱さを醸しだしている社会にあつては、当然、社会福祉の推進に当たってインシアチブをとるのは、公的・行政的な面からの積極的な取り組みであろうが、地域住民の参加と協力とによって成立するところの、いわゆる地域福祉の進展がなされなければならない。その地域福祉とは、社会福祉が人間の幸福追求のための社会的な生活条件の整備に当たって、公的・行政

的な機関あるいは団体が主体となって取り組むのに対して、詳しくは本論において述べるところの、いわゆる社会福祉における「公私分離の原則」にもとづいて、社会福祉への市民参加、住民参加を積極的に促すことによってなされる社会的な方策なのである。したがって、ここでの取り組みのそれは、住民主体の原則にもとづいて、福祉をめぐる社会的な努力そのものであるということができよう。

阿部志郎氏は、『現代社会福祉事典』の中に次のように地域福祉の概念づけをしている。すなわち、地域福祉とは、「社会変動によってもたらされた地域住民の生活上の困難に対して、行政サービスのみに依存しないで、住民の運動や活動を通して住民相互の連帯に行政が参加することによって、住民が主体的にニーズ解決を図ろうとする動きを基盤として成立した概念である」としている。さらに「地域福祉は、地域住民の自主活動を背景にして、それぞれの機関等の役割分担を明確にし、福祉ネットワークを組織化することによって、地域の福祉を高める公私協働の実践体系であると考えられる」と述べているように、究極的には人間の福祉をめぐるところの社会的方策あるいは社会

的な努力そのものを指標するものであって、将来的方向として地域ぐるみの実践を体系的に示唆するものにはかならない。

その地域福祉の拠点となる機関は、住民主体の原則にもとづいたものとして、社会福祉協議会、共同募金会、福祉事務所、福祉センター等の福祉施設などである。これらの機関を拠点として活動を展開するのは、各種のボランティアの活動をはじめ、在宅福祉サービスなどに携わる人たちであって、民生・児童委員、保護司の活躍のように、いわゆる奉仕活動者はもちろんのこと、コミュニティ・ワーカーやコミュニティ・オルガナイザーなどの専門家の活動が大いに期待されるところである。しかもその活動は、地域社会の実態に応じて、地域単位の個別的な活動からはじまって、総合的な地域福祉計画の中で位置づけられるものでなければならぬ。

(一) 地域福祉を支えるもの

近年、地域福祉という志向が脚光を浴びるようになってきた理由の一つには、急激な社会変動によってもたらされ

た人間生活における幾多の人間性を疎外する現象、および

地域の生活環境の破壊にともなう潜在的あるいは顕在化した生活上の諸問題を、地域住民が連帯して解決しようとする努力をみせはじめたということである。この地域福祉志向は、第二次大戦後の占領当局の民主化政策にもとづいて、社会福祉が再編成されるなかで現れてきた。まず最初に取り組まれたことは、昭和二十二年から開始された共同募金運動であった。これは、社会福祉における「公私分離の原則」にともなう、いわゆる民間社会福祉事業の振興策として導入されたものであった。次に取り組まれたのは、昭和二十六年に占領当局の指導によって創設された社会福祉協議会によって、社会福祉への市民参加、住民参加とそれの組織化である。第三の理由は、昭和二十五年に新生活保護法が実施されるようになって、民生委員は福祉行政の補助機関から協力機関へと転換し、自主的な活動の場として地域福祉志向を模索するようになってきたことである。さらには、その翌年に福祉行政の充実を期す目的をもって福祉事務所が設置されたが、しかし、この福祉事務所も生活保護を中心とする個人給付サービスの機関となり、それ

以上の展開は見られなかった。

これらのうち、地域福祉志向を発展させる基盤となったのは、地域住民が新しい地域社会を形成しようとする意識に燃えてきたということであり、その組織化に力を入れたのが社会福祉協議会である。もっともこのころの地域福祉の意味は、地域社会における「地域住民の福祉増進」というほどの理念ないし目的概念であって、それを達成する方法としてコミュニティ・オーガニゼーション（地域組織化）の理論をアメリカから導入したのであった。このように、地域福祉の組織化活動は、社会福祉協議会の活動の展開にともなう領域的な意味を次第に備えていくが、とくに、昭和三十年代の後半に入って、地域福祉は社会福祉協議会による地域組織化活動を軸として、関連領域を包括する実体概念として使用されるようになってきたのである。したがって、ここにいえることは、地域福祉の概念規定の構成要素として、経済問題や経済政策が大きな意味をもつようになってきた。

敗戦後四十年にわたるわが国の政治的および経済の基本施策は、一貫して高度経済成長のために産業振興を最優先

したものである。その結果、都市においては人口の過密、地方の農山村においては過疎化の現象があらわれた。すなわち、若年および中年層の出稼ぎ労働者が流出した農山村の地域には、老人と子どもたちだけが厳しい自然の中で、やっと伝統産業を守るといふ疲弊した姿が見られた。一方、都市地域に居住する多くの市民は、経済不況や人口過密から起こるところの失業や犯罪の多発、住宅不足、交通事故、下水道の不備など、いずれも生活環境の基盤の脆弱と、施設設備の絶対的な不足による環境悪化のもとで生活を余儀なくされ、さらに工場からの排煙や有害物質のたれ流しによる汚染、緑豊かな山野の乱開発による自然環境の破壊など、各種の公害問題が起こって、人間の生命と環境とを破壊する社会問題となつてあらわれてきた。とくに、人間の生命と健康とにかかわる問題としては、公害問題、乳幼児の保育、児童の教育、心身障害児(者)の療育、老人の扶養などの家庭養護と社会的な養護充実の問題、ならびに地域の環境破壊や汚染など、生活につながるものもろの問題について、地域住民は素早く反応し連携する運動が活発化してきたのである。

その運動は、最初はコミュニティ意識による利害得失のみを優先する住民運動であった。本来、ノーマルな住民運動は、住民の自治活動や市民運動とおして、次第に生存権や生活権を主張し要求する市民意識に変革され、さらに地域住民の参加と自治意識の高揚とによって、責任ある主体的な活動の展開とならなければならない。しかし、地域社会における個個人の市民がもつ生活上の問題は、地域社会がかかえている共通の社会的な問題として、地域住民の連帯と地方公共団体との協働によって、主体的に問題解決の方向に向かわなければならないのであるが、未解決のままになっているのが実状である。では、何故に主体性の欠如がみられるようになってきたかといえ、その理由の一つに住民意識が変化してきたことがあげられる。とくに、都市化された地域社会に住む住民は、このような問題に直接間接にかかわり合うことをさけ、無関心であることを装ってきた。そして、今日を生きるために援助を必要とする人たちは、地域の行政機関や施設に直接援助を求めるようになってきたのである。

したがって、ここで考えられなければならないことは、

前述のように、地域住民の自治意識の高揚の兆しがみられるようになってきたにもかかわらず、その取り組みに問題のあったことの反省である。その反省の一つとして挙げられることは、社会福祉における専門技術の一つとしての、いわゆるコミュニティ・オーガニゼーションの必要性の理解不足ということである。このコミュニティ・オーガニゼーションの技術は、民主主義の理念にもとづいて、豊かな繁栄と高い生活水準を誇るアメリカ資本主義の経済的基盤を背景に、個人の尊厳と自発性の尊重を軸として展開されたものであった。そして、そこにおける社会福祉への視点は、福祉問題を生起させている社会体制への吟味がなされないまま、個人的、機能的、経験的な方法で解決をはかろうとするものであったといわれている。しかしながら、わが国における地域福祉は、地域住民の自治意識とは裏腹な方向へと進展していったように思われる。このことは、その取り組みが臨牀的な対応に終止したために、そこに生起するもろもろの問題に対して制度的、政策的といったことをわゆる社会科学的な立場の取り組みが欠如していたことを実証している。

以上において述べてきたように地域福祉を支えるものは、地域住民が周辺に生起する生活問題を正しく認識把握して、それを解決する手立てを協働によって導きだすことであるといえよう。さらには、現代社会での住民の生活困難を解決するために、社会保障や社会福祉施策の充実をはかり、自然的な生活環境の悪化を是正しなければならぬ。そのためには、科学的な技術の導入によって、住民の生活上の諸問題に対応できる資源の開発と、その取り組みが必要となるのである。

(二) 福祉のコミュニティづくり

地域福祉の実践的な体系は、地域住民の生活困難を解決するための方法手段を踏まえて科学的な技術を駆使することが要請されるのであるが、現実の問題解決に対応する諸制度や福祉施策の充実をはかり、その上に予防的なサービスを加えた展開とならなければならない。すなわち、今日的にのぞましい地域福祉のそれは、個々の地域住民がもっている福祉の、個別的かつ直接的なニーズを充足できるように援助するとともに、「福祉コミュニティ」を実現する

ための住民参加による、住民の組織化活動を展開することにある。また、その実践に当たっては、コミュニティ・オーガニゼーションの理論を踏まえながら、地域住民に共通する福祉ニーズを住民運動として、あるいは専門ワーカーによる住民の援助活動の一環として福祉政策に反映させ、行政上に普遍的なサービス体系として制度化しなければならぬ。このような施策の展開および諸制度の充実は、地域社会における福祉サービスの内容の向上に結実してくる。また、このように組織化し充足された取り組みは、福祉問題の発生を予防する役割を担うことにつながるのである。

したがって、この地域住民の組織化活動は、地域福祉のための基礎条件としての一般的なコミュニティづくりの組織化活動と、現象と直接的に関連をもつようなコミュニティづくりとの、いわゆる二つの組織化活動を指している。その一つである一般的なコミュニティづくりとは、地域住民の不満や感情を出発点として、そのニーズを各種団体に認識させ参加させることによって、生活困難の問題の解決をはかっていこうとするのである。換言するとそれは、住

民一人ひとりの不満や感情を、地域社会の各種の団体や集団に把握させることによって、他の人たちの不満感情との接点を見出させ、共通の目的に向かって推進することであり、それによって、人と人との連帯をもたせるのである。この連帯によって地域住民一人ひとりは、その役割と責任とを自覚する中で、自分自身や家族のことだけではなく、地域社会に生起しているもろもろの問題を解決しようとする意識や、コミュニティ感情を高揚させることがその目的である。そして、このコミュニティ意識や感情が高まることによって各種団体が一つの独立した団体として形成されるためには、その各種の団体や集団が個人と同じように接点を見出さなければならない。しかしながら今日の社会は、個人主義的なものの考え方が広がってきているので、まことに福祉を推進するためには、この基本的なコミュニティづくりをおして、地域社会をもう一度見直す必要があるようである。したがって、このコミュニティの意識づくりは、社会学的な立場からの間接的な取り組みともれるものである。

これに対するもう一つのコミュニティづくりとは、福祉

と直接的に関連をもつコミュニティづくりがある。この福祉的コミュニティづくりとは、一般的な地域組織化活動が、前述のように一般的な健常住民のニーズに処するのに對して、不利な条件のもとで生活する住民を対象としてなされるものである。それは、対象者を疎外するのではなく、同じ地域に居住する一人の人間として受け入れ、社会的に不利な条件をもっている少数の人の特殊条件に関心をもち、これらの人たちを中心として、「同一性の感情」をもって結ばれるという、いわゆる基本的な社会集団として形成されるものでなければならぬ。しかも、この福祉コミュニティを実現させるためには、地域住民が少数の人の特殊条件に共感するとともに、福祉事務所や児童相談所といった福祉行政や機関が機能すべきである。

その機能としては、①社会福祉政策に対する住民参加ないしは対象参加。②社会福祉サービスの対象者の生活実態などの情報収集。③地域福祉計画などの立案。④コミュニティ内外にわたるコミュニケーション。⑤地域社会における社会福祉サービスの新設と運営。という、いわゆる五つの機能を挙げることができる。

以上のことから考えられることは、福祉的コミュニティづくりにおいて欠かすことのできないものとして、社会の構成単位としての家族の問題がある。前述のように高度経済成長のそれは、自ずから人口の流出をうながし、農村における福祉的コミュニティの推進者が高齢者に限定されるという、いわゆる社会問題を引き起こしてしまったのである。このように人口の都市集中化は、現代家族の構造や家族意識にも多大の影響を与え、伝統的な家族意識をもっている親子も、三世代家族の同居に実質的に困難さをもたらした。このようにして成立してきた現代家族の構造は、夫婦とその子どもたちとの二世代の家族、すなわち核家族の時代となってきたのである。この核家族化の傾向は、現代的な家族観を培ううえには有益であるが、反面では家族意識の変容をとめない、家庭における本来的な機能が次第に社会化されるにおよんで、改めて老人の扶養に関する問題や、乳幼児の保育の問題がクローズアップされてきた。そのうえ夫と妻、または親と子といった家族員間における、いわゆる人間関係の葛藤やあつれきが、家庭の基盤そのものを揺るがす家族問題として表出してきたのである。

このように現代家族の構造や家族間の意識の変化は、都市や農山村にかかわらず、その地域社会に住む人びとの生活構造や意識にも、多大の影響を与えることになった。ここに現代家族ないしは、核家族化の現象の特徴をあげると、その現代化の過程から、家族内の人間関係の平等化、家族規模の縮小化にともなう家族機能が縮小化してきているということから、要約的に構造上のそれからと、機能上からの二点をあげることができる。

まず構造上の特徴としては、①家族の構成員である個人は、本質的には平等を前提条件とするものであって、それは、婚姻と子どもの出生とによって基本的な社会集団を構成する。②このことは、夫婦または夫婦と未婚の子女から成立する、ということになる。次に機能上の特徴をあげると、①感情的な融合にもとづく人間関係によって、家族成員の精神的な安定の場の提供。②これにもとづいて、社会的に承認された性欲の充足と生殖。③乳・幼児の養育養護とこれの社会化。④家計の共同による衣食住の提供、である。

したがって、このような現代家族の社会的な機能を家族

自身が果たしていくためには、家族員である個人は家族生活を享受して、それから利益を受けると同時に、その交換条件として、家族機能の実行を分担しなければならない。すなわち、家族の構成員である家族員それぞれは、その家族内の地位に応じた役割を正しく実行することによって、社会から期待された家族特有の社会的な機能を、家族の成員として果たすことになる。同時に家族員は、個人としても基本的な生活要求の一つである、いわゆる家族関係についての要求を充足することができることになる。したがって、個人が家族員としての義務を果たすか否かは、地域社会にとっても、また個人にとってもきわめて重要な問題なのである。このように現代家族の特徴を的確に認識把握することは、ここに家族の福祉事業が社会福祉の分野として、改めて成立させなければならない根拠があるということができよう。しかもそれは、単なる家族成員の問題としてのみとらえるのではなく、地域住民すべての問題としてとらえ、住民の連帯と協働によってもろもろの問題を解決しなければならないのである。このことがもたらすものは、いうまでもなく福祉のコミュニティづくりに連

なるものであり、地域福祉の構成要件として、家族福祉や在宅福祉を達成可能にする条件や構造の検討が早急の課題であるといえよう。

(三) コミュニティ・ケアの実践

地域福祉の向上発展には、まずコミュニティ・ケアの実践的な展開の拡大がのぞまれる。それには、地域社会の中で援助を求めている人たちに対して、地域社会内で必要なサービスを提供できるように、福祉事務所や地域福祉センターなどの行政機関、あるいは福祉施設の専門職員が民生委員や地域ボランティアと提携して、地域社会の人的・社会的資源を動員活用しながら援助する体制を確立する必要がある。とくに日常養護を必要とする老人や心身障害者、乳幼児を抱えた病気の母親などへの具体的な援助活動には、家庭訪問援助による指導体制、家庭奉仕員制度の拡充、および地域ボランティア活動への啓発が重要である。

このコミュニティ・ケアの概念が社会福祉の領域へ導入されたのは、昭和四十四年の東京都社会福祉審議会の答申であったが、それ以来、児童福祉や老人福祉、あるいは心

身障害者のための福祉へと、一応コミュニティ・ケア論は各論的に出揃ったような感じがする。しかしながらそれは、コミュニティ・ケアの理念、内容、形態に關してのそれであって、それに達するための方法や実践概念については定かなものはなく、地域住民の活動にこれの形成を期待するという段階にとどまっているような気がしてならない。ただいえることは、コミュニティ・ケアは居宅対策であり、庇護的なサービスであるということになる。前田大作氏は、この理念に従って、公的責任によって居宅サービスが企画され実施されたとき、はじめて実効のある住民参加や住民協力が得られるという。また、阿部志郎氏は、地域住民に実践主体としてこの役割を力説すれば、コミュニティ・ケアをコミュニティ・オーガニゼーション・ケアと理解する立場をとっている。

さらに岡村重夫氏は、コミュニティ・ケアの概念を「ケア（保護）の対象者を収容施設に収容する必要をなくすることを目的とする」ということから、それはどこまでもケア・サービスの体系であるとするのである。したがってその対象者は、日常生活において身辺自立の困難なものであ

って、そのサービスの内容は、対象者の身辺自立の困難を直接的に援助する個別的なケアである。しかし、一口に「身辺自立の困難なもの」といってもそれは、次の三種の状況に区別されるという。すなわち、①個人の日常生活の動作が困難であって、一人で自用を足し得ない身体的あるいは精神的に障害をもっているもの。②年金や生活保護の受給者であっても、精神的な障害のために金銭の管理ができないもの、同様にして自分の貯蓄や財産があってもその管理のできないもの。③家庭管理の能力を欠くために、火災の危険、身体上の危険のために救急上の注意を必要とするもの、とである。

かつては、これらの状況を固定的なるものと考えて、一律の監護的な保護のもとに管理することが適当であるとされていたのである。しかしながら述べてきたように個人の身辺的な自立能力は、適当な治療や訓練によって、機能の回復は十分に可能であることが知られるようになってきた。しかもその機能回復の訓練は、ある特定条件の場合を除いては、かならずしも収容施設においてのみケアを行うという必要はなく、むしろ対象者がもっている社会関係を

維持させながら、それらの対象者を家庭的な環境のもとにおいて、より効果的に行われるようになってきた。

以上のようなことからコミュニティ・ケアの範囲は、次のように規定されることがのぞましいとされるようになってきた。

① 日常生活において自用を足しうるように身体的あるいは精神的な機能回復ないしは、機能を開発するための治療や訓練、あるいはリハビリテーションを目的とする収容ケア、中間ケア、および在宅ケア、アフター・ケア等。

② コミュニティ・ケアのための判定、相談サービスと各種サービスとの調整機能としての地域福祉の実践であるから、社会生活上の基本的な要求の充足が困難な部分に対する、リハビリテーションを補充するものとしての直接的、個別的援助。

③ コミュニティ・ケアの方法手段としては、家庭生活に関連する里親、特殊な住宅設備および環境の改善、生活用具の支給、ホームヘルプ、給食サービス、職業生活上の困難に関連する職業の斡旋、保護工場、労働

保護サービス、交通サービス、保健や医療上の困難に関連する訪問看護や医療サービス、教育や教育上の困難に関連する訪問教師や読書サービス、近隣関係の困難に関連する友愛訪問等。

要するにコミュニティ・ケアは、直接的かつ個別的なケア・サービスなのである。したがって、在宅障害者や老人に与えられる扶養手当や介護手当、ならびに税制上の優遇措置等の代償的な金銭給付は、直接的に対象者の困っている障害そのものに対するサービスではなくて、ただ単に金銭で解決しようとする代替物であるから、それはケアというよりもむしろ間接的な援助とみるべきものである。ここではコミュニティ・ケアに含まないことにしたい。

上述してきたように、地域福祉の基本的な理念を活動理念として展開するためには、各種の専門的な援助機関による専門ワーカーのはたらきや、ボランティアなどの諸活動が必要である。今日のように、社会変動にもなっている生活問題、その環境問題が次第に顕在化する中で、個々の地域住民がかかえる生活上の問題も深刻化する傾向にある。たとえば、一人暮らしの老人の生活上の問題、寝

たきり老人の介護問題、心身障害者の就職問題、働く母親の児童養護の問題などである。しかもこれらは、人間の生命や健康、ならびに日常生活に直接かわる重要な問題である。

とくに急速な高齢化社会への進行は、核家族化への傾向とも相俟って、特別養護を必要とする対象者が急激に増加してきたために、施設養護だけに依存することが許されなくなってきた。そればかりでなく、長期間にわたる施設収容の弊害が、対象者の人間性をむしろむしばむ実態となつて明らかにされ、施設収容中心の処遇のあり方が問い直されるようになってきたことによる。そして、これらの対象者は、施設に収容するよりもできるだけ居宅において地域社会から必要なサービスを受けながら、生活の自立をはかるといふ考え方が普及するようになってきたのである。一方地域住民は、コミュニティ・ケアの実践的な展開に期待を寄せながら、地域住民がもっている生活上の要求や問題を解決するために、地域社会にある福祉施設や機関と連携を取りながら、具体的な援助活動の展開がのぞまれるようになってきた。この取り組みこそ地域住民の求める福祉ニーズで

なければならぬ。

四 ボランティア活動

ボランティア活動とは、市民としての地域住民が「人間はみな兄弟である」という社会平等の思想のうえに立つて、自発的な意志にもとづいての自分自身の力を、社会的な援助を必要とする人たちとともに分かち合うという、いわゆる社会的な連帯活動をいうのである。したがって、そのボランティアは、その活動の特性から「自発性」「奉仕性」を基調とした地域住民であれば、誰でもなりうるものでなければならない。すなわち、地域社会の住民である限りにおいては、子どもたちから老人にいたるまで、自分のもっている身体的・精神的な能力や技術をみずから進んで提供して、それらが必要とする人たちとともに、生きる喜びや苦しみを分かち合う創造的な活動なのである。だからこそボランティア活動の基本精神は、誰でも、いつでも、どこでも展開できる心とこころの触れ合い運動であることを認識することからはじまる。

まず、その取り組みの第一歩は、地域住民が自分の身近

な問題に関心をもって、活動を通じてともに喜びや苦しみを味わい、対象者とともに分かち合うことができる機会を持ちうるように社会的に援助するのである。そのためには、ボランティア活動推進の前提となるボランティア教育、およびボランティア活動の普及をはかる受け入れ体制と、連絡調整との体制づくりが必要となってくる。したがって、このボランティア教育は、学校教育だけでなく、社会教育、福祉教育の一環として市民に対して地域ごとに随時に行い、ボランティア活動が地域福祉を支える主要な基盤となるばかりではなく、地域福祉を発展させるためには欠かすことのできない活動であるということを、市民のすべてが認識し理解しなければならないのである。

前述した福祉コミュニティづくりの問題とボランティア活動の必要性の論議は、しばしば指摘されているように、その視点の生起を同じくしているということである。この両者の生起する背景には、述べてきたように急激な高度経済成長政策による、地域環境の破壊とともに、人間的連帯の喪失があるということを立証している。それらは、経済開発優先政策の破たん、行きづまりの結果であると指摘す

る人たちもあるが、その基盤に大きな問題があるような気がしてならない。その根底にある破たんの事由とは、私たちの生活の場である地域社会が大きく荒廃し、健康の破壊や生活そのものが脅かされる事態が生起してきたためであるという背景である。その結果、各地で住民運動や市民運動が激化してきた。こうした運動が生起してきたということは、述べてきたように時代的な背景の中で、地域住民の側に「これではいかん」という危機意識みたいなものが生起してきたことであり、これにつられるようにして行政の側にも生まれてきたことができる。

そこで行政側としては、福祉のコミュニティづくりを政策として打ち出してきた。その取り組みは、昭和四十六年頃からであるが、ボランティア活動も少し遅れて重視されるようになってきた。しかし問題は、これらの取り組みが行政の側から推進されてきたということであって、本来の地域福祉の視点である地域住民の側からのものではなかったということである。コミュニティの主人公は、行政ではなく地域住民であることは当然であって、地域づくりの担い手としてのボランティアであるだけに、しっかりした人

権意識、問題意識、そして誰よりも強い協働的な連帯意識をもつ必要がある。だからといってボランティアは、行政との協働を否定するのではないが、本来的に官制化を拒否するのである。それは、立脚点があくまでも住民福祉の視点に立つからであって、どこまでもボランティアは、福祉のコミュニティづくりの担い手として、地域民主主義、住民自治の原則にもとづいて、創造的主体者とならなければならない。

大阪ボランティア協会では、昭和四十七年から三年毎にボランティアハンドブックを出版して、ボランティア活動の新しい同志の獲得に努めているが、その中にボランティア活動の三原則が示されているので、ここにそれを要約して引用しておきたい。

第一原則 活動の原点を基本的人権のよう護に置くこと

これは、人間が人間らしく生きて行くための、人間としての尊厳の正しい認識と理解がボランティア活動の立脚点であり、出発点にならなければならない、ということなのである。

この基本的人権というのは、①何人も平等で差別されない権利（平等権）、②思想、集会、結社、表現など自由に表現し行動できる権利（自由権）、③健康で文化的な生活を営むことのできる権利（生活権）、④能力に応じて教育を受けることのできる権利（教育権）、⑤勤労する権利（労働権）、⑥政治への参加（参政権）などである。

ボランティア活動は、とくにこの自由権の保障されている社会のものであるが、この活動を通じて差別しない、差別されない社会づくりを目指して、あるいは教育権や生活権などと対応して、より人間らしく生き、そのための社会づくりの活動を目指すものであるといえる。ボランティアは、はじめは単なる善意活動として出発しても、究極的には人権意識をしかり身につけ、慈善性を排する活動へと成長しなければならない。

第二原則 活動に当たっては民主主義精神を尊重すること

ボランティア活動は、民主主義のあかしとして存在するのである。したがって、民主主義的な手続きや方法を否定

することは、ボランティア活動を否定することになる。民主主義の精神は、第一の原則の人間尊重の精神をどこまでも受けているのである。民主主義社会は、主体的な一人一人の市民の参加によって形づくられるのである。しかるに、国家や行政が主人公になる社会ではなく、市民（住民）が主人公として生活していく社会を目指すことになる。民主主義の社会は、破壊と暴力を否定するのである。したがって、ボランティア活動もまたその原理に立ち、信頼と話し合い、つまり共感の原則を基調にしていく活動なのである。

第三原則 活動においては市民的性格を堅持すること

ボランティア活動は、特定の宗教活動、特定の政治活動ではない。むしろ、社会性・公共性を持った活動なのである。それ故、宗教的な宣伝の場であったり、政党の拡張の手段として利用されるべきものではない。この活動においては、一人の市民（住民）として、宗教や政治を超え、あるいは身分や地位や階級や年齢をも超えた、人間的な交りと協働活動なのである。いわば、このボランティア活動に

においては、市民的精神、市民的性格を尊重し、また堅持すべきである。

以上において引用して述べたようにボランティア活動の原則は、①基本的人権のよう護、②民主主義精神の尊重、③市民的性格の堅持、ということになる。そこで、このボランティアの性格からするとそれは、自由意志にもとづいての自主的にして、しかも社会的な活動（運動）を志す人たちであるといつてよい。したがって、積極的に自ら進んでする人たちの活動は、自発性、福祉性、無給性、という三つの性格をあげることができる。そのうち自発性というのは、社会的な問題にみずから進んで関係するということである。次の福祉性というのは、社会や隣人の福祉を高める活動である。さらに無給性というのは、これらに取り組む実践行為に報酬を求めない民間活動である、ということになる。ここで一言しておかなければならないことは、引用した第三の原則に、特定の宗教に片寄った活動は否定されるべきとあったが、これは宗教的宣伝の否定であつて信仰の否定ではない。それは、純粹の意味における信仰心のことであつて、まこと宗教の否定ではないのである。

(五) 民生・児童委員活動

民生・児童委員は、自由闊達な在野の民間人として、鋭い人権感覚と批判的精神に導かれた民間の自主的活動を貫いていくところに、その最大の価値と使命とがあるといえよう。そのことは、地域住民の側に立ち切ることによつて、地域福祉の推進力となる発展的な方向でもある。地域住民にとつての地域福祉の意義は、第一に住民の暮らしの場である地域社会ごとに福祉が展開されることによつて、社会福祉がより身近な存在となり、住民参加や住民主体による「福祉のまちづくり」への道が開かれることであつて、そこには、社会福祉の民主化への日常的な実践展開の場が用意されることにある。意義の第二は、従来の施設収容一本やり方式への批判から、人間らしい処遇のあり方として、施設体系を取り込んだ在宅福祉サービスの開拓、ないしは充実がはかられていることである。もともと地域福祉と民生・児童委員とは、歴史的に密接な結びつきがみられる。民生・児童委員は、その制度がなされてこのかた、地域社会を足場として、これに密着した福祉活動を展開し

蓄積してきており、その「地域性」が民生・児童委員の基本的な性格の一つとしてうたわれているところである。

この民生・児童委員の身分については、昭和二十三年に制定された『民生委員法』の第十条に「民生委員は名誉職とし、その任期は、三年とする。但し、補欠の民生委員の任期は、前任者の残任期間とする」とあるように、民生・児童委員は「名誉職」とされている。その名誉職とは、「有給職に対する観念で、他に本業をもつことができ、生活費としての俸給又は給料を受けないものをいう。公の職が収入源とならず、単に名誉を受けるにとどまるので、この名が用いられる」(有斐閣『新版新法律学辞典』)とあるように、篤志家の社会奉仕にまつものが多いということを意味している。性格的には、身分は民間人であっても、その行う職務は公務であるとされる点において、職務上からは非常勤特別職の地方公務員であるといえよう。したがって民生・児童委員は、民間と公務との二面的性格をもっていることができる。しかし基本的には、民間人としての身分や立場を保持しながら公の職務にたずさわるということであって、第一義的にはやはり民間人の立場を取る

べきであろう。いうならばそれは、公の業務に対する住民参加の一形態とみなすべきであるといえよう。

さらに『民生委員法』第十四条第一項第四号によると民生・児童委員は、「社会福祉事業法に定める福祉に関する事務所その他の関係行政機関の業務に協力すること」となっている。また『民生委員法』第十七条においては、「民生委員は、その職務に関して、都道府県知事の指揮監督を受ける。二 市町村長は、民生委員に対し、保護を要する者に関する必要な資料の作成を命じ、その他民生委員の職務に関して必要な指示をすることができる」として、都道府県知事の民生・児童委員に対する指揮監督と、市町村長の民生・児童委員に対する職務に関する指示を規程している。このように民生・児童委員は、公の職務を行う場合に、都道府県知事の指揮監督や市町村長の職務に関する指示を受けながらも、関係官庁と上下関係にあるのではなく、対等な横の関係として存在するのであって、しかも民生委員協議会を通じて関係官庁に意見具申をすることができるのである。とくに、民生・児童委員の役割としては、あくまでも民間の立場に立って保護を要するような人びと

を弁護し、援助するという立場から行政協力を行うものでなければならぬ。しかしながらその後の事実経過は、決して民間側の人としての民生・児童委員の立場ではなく、行政の側に立った協力というのが実態である。

民生・児童委員の本来的な役割は、その職務において行政機関や地域住民との関係の中で、どのような活動をするかが問題となってくるであろう。すなわち民生・児童委員は、述べてきたように行政機関と地域住民との間にあって、どのような役割を果たさなければならないのか、その独自性にもとづいた役割は何かという問題が生起していく。民生・児童委員の立場は、昭和二十五年の『生活保護法』の改正にともなうて、それまでの補助機関から協力機関に変わったときに確認されたように、「身分は民間人で、その行う職務は公務」であるということであろう。したがって、民生・児童委員は、基本的にはどこまでも民間人の立場でその職務を遂行することであり、行政機関との協力関係も上下関係ではなくて、横の関係でなければならぬ。しかも自主的な活動であるという点においては、地域住民の立場に立って、地域福祉の推進のための活動を拡

大すべきである。

しかし、今日の民生・児童委員の活動には、数多くの問題点が指摘されている。その第一の問題点とは、民生・児童委員の活動を支える社会体制の不備という点を指摘することもできるが、地域住民の立場に立った地域福祉の活動の中心的な担い手となっていないという点である。このことについては、今日大きな指摘となっている民生・児童委員の選出体制の面であって、これの改善が早急の問題点となるのではなからうか。民生・児童委員の選考は、いうまでもなく『民生委員法』の第五条から第九条の規定に従ってなされている。このように、現在の推薦・選考方式は、民生委員推薦会そのものが市町村長の委嘱した委員によって構成されているという点で、どうしても行政機関からのかかわりが強くて、地域住民の声を反映する余地が少ないといえる。次に挙げられる問題は、民生・児童委員の活動が多岐多様を呈し、しかも自主的にして積極的に取り組むにしている、委員そのものが高齢化してきているということである。さらには、活動の意味する内容からして、社会連帯意識の高揚や、社会奉仕の心情や態度の育成に重点が

置かれていないという点である。そのために民生・児童委員の活動は、権利主体としての地域住民の福祉向上につらならず、地域福祉活動の中での民生・児童委員の位置や役割が明確化されない、という点である。

これを昭和五十八年十二月の民生・児童委員一斉改選状況からみるとそれは、年齢別にみると四十歳代以下の占める割合は一二・六パーセントで前回改選時よりも減少し、五十歳代についても四二・五パーセントと、前回改選時よりも〇・三パーセント減少している。一方、六十歳以上の民生・児童委員については、四四・九パーセントと前回改選時よりも三・三パーセント増加していることになる。平均年齢は、全国平均の男子民生・児童委員は若返ったが、全体的には改選の都度高くなっているのが実状である。

この民生・児童委員の高齢化の事実は、積み重ねた経験を生かすという点においては有益であっても、活動領域を拡大するという今日的な課題に向けての取り組みとして、大きな問題を残すことになる。この民生・児童委員の若返りについては、すでに昭和四十三年の通知において「新たに選任する場合は、特別の事情がある場合は別として、な

るべく六十歳未満の者を選ぶように努めること」としているにもかかわらず、今日なお改善されていないのが実態である。さらに言えることは、この民生・児童委員の若返りについて、改選の都度に触れられてはいるものの、実態はむしろ後退の傾向にあるといえよう。とくに、昭和四十九年の改選に当たっては、その通知の前文に「最近における社会情勢の変化、生活環境の複雑化、家族構成の変化等は地域における社会連帯意識の稀薄化等をもたらし」ていることの指摘とともに、活発な活動力のあるものの確保をうながしている。

昭和四十年代頃より新しい福祉の問題として提起されはじめた老人や母子等の養護の問題は、いわゆる婦人の特性を生かせる活動範囲であるとして、婦人民生・児童委員の活動が重視されるようになってきた。まさしく、婦人民生・児童委員がその特性を生かして社会的に活動するといふことは、婦人の社会的な地位向上を促進させ、ひいては地域社会の民主化にも役立っているといえる。昭和五十八年の民生・児童委員一斉改選による婦人委員の占める割合は、四〇・二パーセントに当たる。この割合は、昭和四十

三年の改選時における三〇パーセントに比べると、一〇・二パーセント増であり、人数的には四十三年の三万九千八百十八人に対して、五十八年は六万九千五百七十八人と倍近くの伸びをみせている。しかし、この婦人民生・児童委員の過半数が無職であるという事実は、行政側にとって都合のよい方向に婦人の特性を利用し、婦人委員の協力範囲を拡大させている感がある。

民生・児童委員の一斉改選は、周知のように三年周期で行われるが、そのたびに気に掛かることは職業別の割合の移り変わりである。とくに著しいのは、無職が改選時ごとに増加し、農業従事者や宗教家が減少の傾向にあるということであって、このことは民生・児童委員の適格要件ともからみ合わせたうえで、再検討されなければならない問題であろう。なにはともあれ民生・児童委員は、地域住民の福祉増進のために、福祉事務所などの関係行政機関への協力活動を行う民間奉仕者でなければならない。その職務としては、地域住民に親しまれ、地域住民が気軽に相談にいくことが適格要件の大きな柱なのである。現在、全国の民生・児童委員の総数は、定数で十七万四千六十五人とな

っているが、そのうち宗教家はわずかに四千二百七十七人しか見当たらず、全体に占める割合からすると二・四パーセントに過ぎないという事実は、実に残念な思いがしてならないのである。

（六）保護司の活躍

保護司は、個人と公共の福祉に寄与することを使命としているが、その所属は法務省所管であって、青少年の非行防止や犯罪防止、更生について地域社会の浄化をはかるなど、その任務はまことに重い立場になっている。今日的な方針としては、非行、犯罪、更生について国民の理解を深め、犯罪のない明るい社会を築くために敬虔な取り組みがなされている。その重点目標は、地域活動の推進による青少年の非行防止であって、これの統一標語は「愛の手で築く非行のない社会」となっている。そして、この非行のない社会を築くためには、国民参加や国民運動への拡大を強調している。現在、全国の保護司の人数は、四万六千五百人となっているが、そのうち神道系、仏教系、キリスト教系その他の宗教関係者の数は六千五百人、その割合は二三

パーセントに当たっている。そのうち仏教系のそれでは、宗派別にこれを見ると千人を越える保護司を有しているのは浄土真宗（本派）であって、次いで曹洞宗の八百三十一人、これに続くのが浄土宗の五百六十人となっている。

今日の保護司制度は、明治時代の中頃に、いわゆる免囚保護事業と呼ばれていた事業に源を発し、これに携わっていた人たちは主として宗教家であって、とくに仏教関係者がその中核をなしていた。その他の人たちといえばそれは、民間の篤志家の善意にもとづくところの慈善事業であった。その後大正十一年には、旧『少年法』が公布されて、少年保護司（現在の観察官に相当する専任者）と嘱託少年保護司（現在の保護司に当たる民間人）とが生まれた。この嘱託少年保護司の中には、多くの仏教者が含まれていた。

さらには、昭和十四年に『司法保護事業法』が施行されるにいたって司法保護委員の制度が定められ、主として刑余者の更生保護と非行青少年の補導に従事していた。第二次世界大戦も敗戦となって昭和二十四年七月には、『犯罪者予防更生法』が、続いて昭和二十五年五月に『保護司

法』が制定されるにおよんで、ほぼ現在のような保護司制度が確立されたのである。この保護司制度の中核を形成していたのは、その大部分が前述したように仏教者であり、リーダーシップをとっていたのも仏教者であった。保護司制度が確立された草創期の頃の仏教者たちは、仏の慈悲にもとづく人間愛と菩薩の願行にも似た社会奉仕の信念を傾けて、犯罪者や非行者の救済と社会の浄化のために、涙ぐましいまでの努力と熱意とを込めて、刑余者の更生保護や非行青少年の補導に取り組んでいたことがうかがわれる。現在の保護司の中で仏教者が占めている割合は、約一割強に過ぎないが、草創期の先輩たちに劣らない活躍を続けておられる方も決して少くない。しかし中には、「どうせ奉仕事業であるから、適当にやっておけばよい」といった、いわゆる消極的な取り組みしかしていない人も見受けられる。

この保護司の身分は、法務大臣から委嘱された非常勤の公務員ではあるが、本来は地域住民の代表として選ばれた社会奉仕者であって、いわゆる名誉職的な性格をもっている。したがって、保護司には定まった給与は支給されない

と。

し、保護司がその職務を行うに当たって要した費用の全部または一部は、これを国が支弁することになっている。また、保護司の身分は、前述したように非常勤の公務員ではあるが、その実用性からいうと二面性を有しているといえよう。その一面は、保護司の特殊性からして、一般の公務員のように、政治的な行為を禁止したり制限したりということがないということである。このことに関しては、人事院規則において明示されている。他の一面というのは、それは当然といえば当然のことであるが、保護司が職務執行に当たって負傷したり死亡したような場合は、一般の公務員と同様に、『国家公務員災害補償法』が適用されることになっている。

以上のように保護司は、非常勤の公務員ではあるがその身分において、刑事政策の分野できわめて重い責任を有するものであって、その職務の性格からして、『保護司法』は保護司となるものの条件を次のように定めているのである。すなわち、

- ① 人格及び行動について、社会的信望を有すること。
- ② 職務の遂行に必要な熱意及び時間的余裕を有すること。

- ③ 生活が安定していること。
- ④ 健康で活動力を有すること。

- ⑤ 禁治産者及び準禁治産者でないこと。

などが示されている。このような条件の備わった適格者の中から、さらに保護司選考会という厳しい資格審査を経て推薦され、法務大臣の名によって国家から委嘱を受けるのである。したがって、前述したように公務員であっても給料は、非常勤であるために支給されず純粹のボランティアなのである。

こうしたことを考え合わせると保護司は、仏教者にとつてまさに最適の制度であるが、法によって定められた定員があり、地域的な制限もあるので希望すれば誰でもなれるという訳ではない。こうした意味において現在保護司であるものは、あらゆる機関が適任者と認めてこの大切な仕事を委ねている貴重な存在であるから、その名譽を心にきざんで職務の遂行に精進すべきである。しかし、全保護司のうち宗教家の占める割合は、前述のように一三パーセントに過ぎず、昭和三十三年の一八パーセントに比べて五パー

セントの減であり、これも改選のたびに減少の傾向を呈している。これは、広くあらゆる分野から保護司を選任するという国の方針にもとづくものであって、あなたがち宗教家に適任者がいないということでもないのだ、それほど悲観する必要もないが、何故か一寸だけ淋しいような気がしてならない。

保護司の任務については、『保護司法』の第一条に保護司の使命について「保護司は社会奉仕の精神をもって、犯罪をした者の改善及び更生を助けるとともに、犯罪の予防のため世論の啓発につとめ、もって地域社会の浄化をはかり、個人及び公共の福祉に寄与すること」にあるとされている。今日の犯罪は、その大方が社会環境の中から生じるとされていることから、犯罪者の更生もまた社会環境の中で得られるものであることを考えると、保護観察や地域社会の浄化は、単に国家機関だけでは十分な効果を挙げることはできない。むしろその結実のためには、地域社会の参加が不可欠なものとして要請されるので、保護司が地域社会の代表者として、犯罪者の改善更生活動や犯罪予防活動に参加することとされている。したがって、保護司たる

ものは、常に人格識見の向上とその職務を行うために必要な知識と技術の修得につとめ、積極的に職務を遂行しなければならぬ。その上に、深い人間愛と英知とを必須要件とする。

(七) 共生き社会の実際

ここに紹介する共生き社会とは、障害を有している人たちとそうでない人たちが、協働して共同社会を建設するために取り組んでいる茗荷村づくりのそれである。その茗荷村とは、五十年という永年にわたっての、精神薄弱児(者)の教育福祉にたずさわってこられた田村一二氏が、昭和四十六年に著した小説『茗荷村見聞記』の理想郷なのである。田村一二氏は、昭和八年から昭和十九年まで、京都市滋野小学校の特別学級担任として、また昭和十九年から三年間は滋賀県主事の身分で石山学園の実質上の運営者として、昭和二十一年には糸賀一雄氏や池田太郎氏と協働して近江学園を創設し、さらには昭和三十六年に一麦寮を創設してその運営に当たってこられたのである。

この『茗荷村見聞記』の内容は、架空の茗荷村を訪ねた

主人公が、村長などの案内で村を見学するというルポ風のものである。その茗荷村には、居酒屋や木工所、焼物屋や農場などあって、豊かな大自然の中で、障害をもっている人たちともっていかない人たち、老人と若者とが共に汗を流し、自然を大切にしながら仲良く暮らすという社会がほのぼのと描かれている。そして、この『茗荷村見聞記』は、昭和五十四年に映画化され、それを契機として、茗荷村をただの夢に終わらすことなく現実のものにしようと茗荷会（代表・田村一二）が結成されて、映画の上映を各地で開催するかたわら、茗荷村づくりの準備が着実に進められてきた。たまたまその茗荷村づくりの最初の舞台となったのは、愛東町の大萩地区（滋賀県愛知郡愛東町大字百済寺甲西四八〇——）であった。

大萩地区は、近くに日本の木地師の発祥の地があったり、湖東三山の一つである百済寺の奥の院があった場所で、歴史と豊かな自然をもつ村落であった。かつては、役場や小学校もある六十数戸を擁する静かな山村であったが、昭和五十年に元村長の辻仁一氏の家族を残して、六十一戸が集団離村したのである。ところが、昭和五十六年十

一月に開催された愛東町社会福祉大会で、茗荷村の映画と田村一二氏の講演があって、この大会に参加した元大萩地区の人たちが心打たれて共鳴し、区有地一ヘクタールの無償貸与と地元挙げての協力が約束されたので、昭和五十七年七月大萩茗荷村が開村されることになった。

開村後の地元の応援ぶりは、文字どおり積極的なものであって、老人クラブや婦人会、青年団や民生委員の人たちの協力でまず草刈から始まって畑の開墾、しいたけの原木切りや労力と経験との提供がなされた。また、村づくりを推進するものとしては、組織として大萩茗荷村推進委員会を発足させ、愛東町長をはじめ社会福祉協議会、大萩地区の役員もメンバーとして参加することになった。一方で、滋賀県内外の人たちの支援も活発で、村づくり募金も全国各地から寄せられるようになってきたのである。そして、昭和五十八年四月の入村第一号には、大津市内で「街の中で茗荷村を」と活動が続けてきた共同体瑞穂の高城健輔氏一家を中心とする十一名（うち障害者三名）が入村し、初代村長には辻仁一氏が決定した。

その後の村づくりは、旧幼稚園舎を改修して高城氏一家

の居住する住宅にし、隣接地に旧分校の職員宿舍の払い下げを受けて地元の在宅障害者と村人とは協働するための共同作業場が建てられた。さらにその横には、寄贈によってプレハブ二階建の研修所が建設され、募金を基礎資金としての体験入村者などの宿泊所が建てられている。一方、自立の準備としては、畑十アールを開墾して、麦や野菜、苗木などが植えられ、しいたけ栽培が行われるようになった。また、当面の仕事としては、山菜加工や漬物や味噌づくり、養鶏、養魚、山羊の飼育などに取り組み、将来的には薬草や果樹栽培などが計画されている。

この茗荷村には、①賢愚和楽、②自然随順、③物心自立、④後継養成という四つの村はある。

第一の「賢愚和楽」は、文字通りの賢愚ではなくて、老若男女、貧富強弱の差はあっても、人間は誰しも掛け替えない生命をもっているという点ではなんの別もない。これを差あって別なしといっている。その意味において互いに人間は、見つめ合って生き合っているという事実を確認しながら、仲よく和して楽しく暮らしていけるように努力することである。

第二の「自然随順」は、自然を征服するか、自然は人間に奉仕するためにあるとか、そういう高慢な心を捨てて、自然を大切にし、汚したり無暗に切り崩したり壊したりしないで、衣食住ともに自然に随って生きていくという考え方である。水や空気の汚染は、農薬の地下浸透や地球の砂漠化といわれるが、これは生命にかかわる大切な問題なのである。

第三の「物心自立」は、簡単にいうと自分のことは自分でやろうというのが茗荷村の村民の建て前である。しかしどうしようもないときは、互いに助け合い、他からの援助もすなおに受けるが、茗荷村は公認の障害児施設ではないので、その方面からの補助を受けることは望めないのが事実である。したがって基本的には、たとえ生活は苦しくても、自らが生産したものを売買することによって得た収益をもって、互いに支え合いながら自立して生き合うことが前提である。

第四の「後継養成」は、人の世は不測で、何人も老いていくのであるということから、息の長い仕事を成就させるためには、どうしても後継者を養成する必要がある。その

ために茗荷村では、研修会や体験入村をおして、後継者の養成に努力を重ねている。

以上のように茗荷村の村是は、きわめて当たり前のことに取り組んでいるのであるが、現代社会のそれは当たり前に行われていないというところに問題がある。したがって茗荷村の村民は、この村是の実践をおして、この当たり前のことを当たり前のこととして意識しない中に身につけて生活することを目指しているのである。そして、この茗荷村づくりは、このことに直接、間接にかかわったより多くの人たちが、この当たり前の生き方を学び、各人の心の中に茗荷村をつくり、それが拡大されることによって、次第にそれぞれの家庭、そして地域社会を茗荷村にしていくなことがその目指す目標なのである。

最後に述べておきたいことは、この茗荷村づくりの依って立つものが、釈尊の十大弟子の一人である周梨槃特に由来するという意味において、まぎれもなく仏教的な活動そのものであるということである。したがってこの取り組みにおいては、釈尊が知恵遅れの周梨槃特を手元へ引き取って掃除をさせられたその本意を汲み取って、まこと人間の

福祉の実現に努力しなければならない。

Ⅱ 地域福祉の活動展開の拠点

以上において述べてきたことは、地域福祉を計画的にかつスムーズに展開するために、その手立てとして地域福祉の実践概念を踏まえながら、地域住民の福祉を実現しようとしている社会的な努力のそれであった。しかしここでは、地域福祉活動の拠点となる社会福祉協議会、共同募金会、福祉事務所、地域福祉センターなどについて触れることができなかったので、最後に当たって概説しておきたい。

まず社会福祉協議会は、その基本要項にも示されているように、①住民主体の原則を踏まえ、②機能としての福祉計画の策定と組織化活動の展開であることを明らかにし、③構成単位を市町村としてその活動方法や財源確保の手立てを系統化し、④福祉活動の専門員を配備して地域福祉の基盤整備の足がかりを具体化するものである。今日、社会福祉の先進国と称せられている多くの国においては、名称や組織などはそれぞれの国情に応じた特色をもっている

が、社会福祉協議会およびこれに類する民間団体が組織化されていて、社会福祉の増進や運営・調整のうえで、大きな役割を果たしている。いずれにせよ、わが国の社会福祉協議会の発展に大きな影響を与えたのは、いうまでもなくイギリスやアメリカのそれであり、本格的に取り組まれたのは第二次大戦後、すなわち、占領軍の指導によるところが大きい。その後次第に段階を経て進展してきた社会福祉協議会は、今日では全国の市町村の大部分と都道府県、指定都市の全部に組織され、社会福祉における民間最大の組織となってきた。

社会福祉の法体系からみるとそれは、昭和二十六年に制定された『社会福祉事業法』の中に、社会福祉協議会の事業内容が明確に規定されている。この『社会福祉事業法』の規定では、社会福祉協議会の事業は「社会福祉を目的とする事業の調査、総合的企画、連絡・調整、助成、普及宣伝」という都道府県段階の機能を踏まえて、これの実現に向けて市町村が木目細かに取り組むことを強調している。しかし、市町村から全国におよぶ組織をもっている社会福祉協議会は、前述したように、社会福祉における民間最大

の組織規模としての存在であるだけに、その活動範囲は広範多岐にわたっており、社会福祉行政と深く密接な関係を維持しながら、社会福祉の活動基盤の有力な一翼を担っている。したがって、この社会福祉協議会は、その機構も複雑多岐であって、市町村・都道府県・全国という縦系列と、社会福祉の分野を横につなぐ体系との調整が常に課題となっている。

とくに、市町村の社会福祉協議会の活動は、昭和四十年代に入ってから本格化したといってもよい。その構成は、自治会や町内会などの住民団体と、機能別・階層別の住民組織および民生委員など、社会福祉関係の機関や団体を網羅する形態が多い。それぞれの市町村社会福祉協議会には、実際の活動面や財政面において大きな格差があるが、自治体の補助金や事業委託費の占める割合は平均して五割を超え、寄付金、共同募金、会費などの民間財源も一定したものを示しているものの、財源上のことでは困難なことが大きい。これらのことを含めて問題となるのは、組織基盤の強化が当面の課題であって、法制化を主張するとともに、地域福祉を推進する主体的な位置づけのために

も、コミュニティ・ワーカーやコミュニティ・オルガナイザーといった、いわゆる専門職員の配備が望まれている。

次の共同募金会は、共同募金運動の具体的な展開を図る都道府県共同募金会と、その連絡調整機関としての役割を担う中央共同募金会との二者がある。その共同募金会は、今日では厚生大臣の告示によって、毎年十月一日から十二月三十一日までの三カ月間にわたって共同募金運動を実施している。共同募金は、都道府県の区域を単位としてあまねく行う寄付金の募集であって、その区域内において社会福祉事業または『更生緊急保護法』による、更生保護事業を経営するものに寄付金を配分するのである。その目的は、資金募集がバラバラになる弊害を除去するために、資金需要に応じて一括して寄付金を募集する計画募金なのである。

三つ目の福祉事務所は、『社会福祉事業法』第十三条にもとづいて、社会福祉行政の科学的かつ合理的な運営を目的としており、概ね人口十万人に一カ所の割合で設置されている。いわゆる福祉に関する現業事務所である。福祉事務所の主な業務は、『生活保護法』『児童福祉法』『母子

福祉法』『老人福祉法』『身体障害者福祉法』『精神薄弱者福祉法』に定める援護、育成または更生の措置に関する事務を執行するのである。福祉事務所員は、少くとも福祉事務所の長、指導監督を行う所員（スーパーバイザー）、現業を行う所員（ケースワーカー）、事務を行う所員によって構成されている。福祉事務所の設立の経過は、社会福祉主事の誕生と同様に、占領軍の最高司令部の社会福祉行政に関するところの、「公私分離の原則」の提案などによるところが大きい。昭和二十六年十月に発足してからすでに三十五年を経過した今日では、名実ともに地域社会における社会福祉の第一線の機関として機能している。

最後の地域福祉センターは、地域社会における福祉を推進するための活動拠点として、福祉のニーズの充足や、相談活動や広報活動、住民参加による福祉教育、学習活動、レクリエーション、福祉活動などを展開する地域センターとしての性格をもっている。各市町村に一つ以上設置されていて、住民の地域組織化活動を側面から援助する機能をもつことが要請されているのである。なお、市町村立のセンターの中には、貸会場に終わっているところが少くない。

昭和四十六年には、前述の福祉事務所を福祉センターとする構想が全国社会福祉協議会によって提起されたが、今日までのところでは具体化されるには至っていない。この構想は、社会福祉行政の流れが、公的扶助中心の福祉サービスから地域福祉サービスへ転換しつつあるという認識のもとに、福祉事務所を生活保護事務から地域福祉センターへ発展させようとするものである。しかし、この転換構想は、今日の社会福祉の課題がいかなる層を対象としているかという点での検討が十分でないために、一般的な評価も未だ低い状態であるといえよう。

おわりに

述べてきたように地域福祉は、これを計画的に推進するに当たって、当面のこととして取り組まなければならない重要な課題として、結びとする部分をいくつかに整理すると、まず地方自治体の本来の目的の不可欠の部分である。とくに、市町村行政は、地域福祉においてその意義を明確にして、計画的、政策的な展開を実現するために、系統的、継続的な行政努力と民間活動が推進されなければならない。

ない。いうまでもなく市町村の行財政には、現実的にかなりの能力上の格差があるために多大の困難さはあるが、当局者が自治体の責務と地域福祉の重要性を自覚して、福祉政策の具体的計画化を図ることが必要である。したがって、市町村の自治体においては、地域住民の生活圏の領域において、地域福祉の企画立案ならびに総合調整を積極的に行うとともに、市町村レベルでの地域福祉行政の促進協力と基盤整備を図らなければならない。

民間活動の推進に当たっては、前述の社会福祉協議会が地域福祉におけるその役割の重要性を認識して、住民主体の原則にもとづいての、機能の再検討と在宅福祉サービスに関する新たな福祉サービスの開発を図る必要がある。さらに社会福祉協議会は、その性格や使命からいっても、またこれまでの活動経過からいっても、さらに社会福祉における民間最大の組織体制からみても、地域福祉の展開に当たって福祉行政と並んで基本的な役割をもつべきである。当面の課題としては、専門職員の配置と体制の充実、ボランティア活動の育成、社会福祉サービスの強化などが挙げられる。とくに、在宅福祉サービスの内容の計画的強化に

当たっては、ホーム・ヘルプ・サービスを重視する必要があるであって、地域福祉におけるその役割からみても、また地域社会の需要の大きさからみても、その拡大強化が期待されるのである。

永田幹夫氏は、その著『地域福祉組織論』の中で、市町村社会福祉協議会の活動強化要項の策定の実現について、基本的な方針の中に問題のあることを指摘している。すなわち、「住民の努力で解決すべきものと、地方自治体・国の施策として解決すべきものを明らかにする」ことが困難であったり、あるいは公私が共同または競合して行う方がよい結果が生まれたり、さらに責任は地方自治体にあったにしても、民間的手法が望ましいといった種類のものが増えたことによる。それゆえに、これらの直接事業、諸サービスはさけるべきでなく、こうした問題にあえて取り組むべき方針が必要ではなかったかと惜しまれる、という指摘である。

この指摘は、運動体としての社会福祉協議会へと発展強化を図ることへの批判であろうが、ある意味において、地域福祉を一つの運動として捉えることはあながち間違いで

はなからうと思われる。本来的な地域福祉は、公私における社会福祉関係の機関・施設・団体が一致協力して、それぞれの立場でその推進を図り、同時にその体制強化をなすべきであろう。そして直接的な事業としては、ボランティア・センターや心配ごと相談所、地域福祉センターなどの運営や各般のホーム・ヘルプ事業の運営に社会福祉協議会が当たるべきである。

とくに、ボランティアの育成に当たっては、奉仕性を社会的実践の基盤としている仏教の理念である、持ちつ持たれつ相扶（助）け合いの精神に従って、これの科学化に向けて積極的に取り組む必要がある。目指すところの共生き社会の建設のためには、人間の福祉をめぐるところの社会の方策、さらには協働生活のための社会的な努力が、人間の福祉実現に連なることを強調して、この小論を閉じたい。

参考文献・資料

① 仲村優一他編『現代社会福祉事典』全国社会福祉協議会、一九八二年。

② 石田紀久恵・井岡勉編著『地域福祉』ミネルヴァ書房、一九八四年。

- ③ 岡村重夫著『地域福祉論』光生館、一九七四年。
- ④ 『住民福祉の復権とコミュニティ』鉄道弘済会、一九七四年。
- ⑤ 『ジュリスト』第五三七号、一九七三年。
- ⑥ 『ボランティアハンドブック』大阪ボランティア協会、一九七六年。
- ⑦ 『民生委員制度』京都府社会福祉協議会、一九七八年。
- ⑧ 『保護観察読本』日本更生保護協会、一九七六年版。
- ⑨ 田村一二著『賢者モ来タリテ遊ブベシ』日本放送出版協会、一九八四年。
- ⑩ 永田幹夫著『地域福祉組織論』全国社会福祉協議会、一九八一年。